

Urteilkopf

124 II 272

31. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 24. März 1997 i.S. VCS gegen Winterthur-Versicherungen, Stadtrat Schlieren, Regierungsrat und Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

Regeste (de):

Anordnung emissionsmindernder Massnahmen im Baubewilligungsverfahren (Art. 11 Abs. 2 und Abs. 3 USG, Art. 12 USG und Art. 44a USG; Art. 18 LRV, Art. 19 LRV und Art. 31 ff. LRV).

Beurteilungsgrundlagen: Regelung in USG und LRV (E. 2a); Immissionssituation im Baugebiet (E. 2b); prognostizierte Emissionen des Bauvorhabens (E. 2c).

Vorsorgliche Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 18 LRV (E. 3).

Verschärfte Emissionsbegrenzung gemäss Art. 11 Abs. 3 USG (E. 4):

- Erfordernis eines Massnahmenplans (E. 4a und b).
- Verhältnis zwischen Massnahmen- und Nutzungsplanung (E. 4c).

Regeste (fr):

Mesures de limitation des émissions dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire (art. 11 al. 2 et al. 3 LPE, art. 12 LPE et 44a LPE; art. 18 OPair, art. 19 OPair et 31 ss OPair).

Principes d'appréciation: réglementation dans la LPE et l'OPair (consid. 2a); niveau des immissions dans le secteur concerné (consid. 2b); émissions prévisibles liées au projet (consid. 2c).

Limitation préventive des émissions selon les art. 11 al. 2 LPE et 18 OPair (consid. 3).

Limitation plus sévère des émissions selon l'art. 11 al. 3 LPE (consid. 4):

- Exigence d'un plan de mesures (consid. 4a et b).
- Relation entre plan de mesures et plan d'affectation (consid. 4c).

Regesto (it):

Imposizione di misure per limitare le emissioni nell'ambito di una procedura di rilascio di una licenza edilizia (art. 11 cpv. 2 e cpv. 3 LPAmb, art. 12 LPAmb e art. 44a LPAmb; art. 18 OIAt, art. 19 OIAt e 31 segg. OIAt).

Basi per l'apprezzamento: regolamentazione nella LPAmb e nell'OIAt (consid. 2a); livello delle immissioni nel settore della prevista costruzione (consid. 2b); emissioni prevedibili del progetto edilizio (consid. 2c).

Limitazione preventiva delle emissioni secondo gli art. 11 cpv. 2 LPAmb e 18 OIAt (consid. 3).

Inasprimento delle limitazioni delle emissioni giusta l'art. 11 cpv. 3 LPAmb (consid. 4):

- Esigenza di un piano dei provvedimenti (consid. 4a e b).
- Relazione tra piano dei provvedimenti e piano di utilizzazione (consid. 4c).

Sachverhalt ab Seite 273

BGE 124 II 272 S. 273

Die "Winterthur-Versicherungen" will im Zentrum Schlierens eine gemischte Überbauung errichten. Diese soll ein Einkaufszentrum mit Restaurant und Tankstelle (ca. 7'500 m² Bruttogeschossfläche), ein Bürogebäude (ca. 3'000 m²) und 7 Mehrfamilienhäuser mit insgesamt 83 Wohnungen umfassen. Vorgesehen sind insgesamt 422 Parkplätze: 41 oberirdisch und 381 in einer zweigeschossigen Tiefgarage. Im Genehmigungsverfahren empfahl das Amt für technische Anlagen und Lufthygiene des Kantons Zürich (ATAL) eine Reduktion des Parkplatzangebots auf maximal 271 Plätze. Das Baugelände befindet sich in einer der am stärksten mit Stickoxiden belasteten Regionen des Kantons und sei durch öffentliche Verkehrsmittel gut erschlossen. Seiner Bedarfsberechnung legte das ATAL die Wegleitung der Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich zur BGE 124 II 272 S. 274

Ermittlung des Parkplatz-Bedarfs aus dem Jahre 1990 (im folgenden: Wegleitung) zugrunde. Am 13. Juli 1996 bewilligte der Stadtrat Schlieren das Bauvorhaben. Er reduzierte die Zahl der Pflichtparkplätze von 422 auf insgesamt 398 und genehmigte die von der Bauherrschaft beantragten 24 zusätzlichen Parkplätze nur für Solar- und Elektromobile. Eine weitere Reduktion hielt er mangels einer gesetzlichen Grundlage nicht für möglich. Gegen die Baubewilligung rekurrierte der Verkehrs-Club der Schweiz (VCS) an den Regierungsrat des Kantons Zürich mit dem Antrag, die bewilligte Parkplatzzahl auf maximal 271 festzulegen und auf die Ausscheidung von Parkplätzen für Elektromobile und Solarfahrzeuge zu verzichten. Diesen Antrag wies der Regierungsrat am 8. Mai 1996 ab. Die hiergegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich am 22. November 1996 ab. Das Gericht berücksichtigte bei seiner Entscheidung den zwischenzeitlich vom Regierungsrat revidierten Massnahmenplan Lufthygiene, der eine Parkraumbewirtschaftung vorsieht. Es war jedoch der Auffassung, weder der Massnahmenplan noch die Wegleitung der Baudirektion eigneten sich als Rechtsgrundlage für eine Verminderung der Parkfelder. Massgeblich sei vielmehr Art. 27 der geltenden Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Schlieren vom 16. Dezember 1985 (BZO), der nach den unbestrittenen Erwägungen des Stadtrats mindestens 422 Abstellplätze für das Bauvorhaben verlange. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts erhob der VCS am 21. Januar 1997 Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht. Er beantragt in der Hauptsache, es seien die vorinstanzlichen Entscheide aufzuheben und die bewilligte Parkplatzzahl für Motorfahrzeuge mit Verbrennungsmotoren auf maximal 271 festzulegen. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut, soweit es auf sie eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Streitig ist im vorliegenden Fall im wesentlichen, ob gestützt auf das Bundesumweltrecht und den kantonalen Massnahmenplan Lufthygiene die Zahl der für das Bauvorhaben bewilligten Parkplätze zu reduzieren ist, obwohl die Bau- und Zonenordnung Schlierens 422 Parkplätze verlangt und keine Reduktion aus lufthygienischen Gründen vorsieht.

BGE 124 II 272 S. 275

a) Das geplante Bauvorhaben mitsamt den unterirdischen Parkplätzen stellt eine neue stationäre Anlage im Sinne von Art. 2 Abs. 1 lit. a und d der Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 (SR 814.318.142.1; LRV) dar; die oberirdischen Parkplätze und Zufahrten sind Verkehrsanlagen nach Art. 2 Abs. 3 LRV. Insgesamt stellt das Vorhaben eine einheitliche Anlage i.S.v. Art. 7 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01; USG) dar, deren Einwirkungen gesamthaft beurteilt werden müssen (BGE 120 Ib 436 E. 2a/bb S. 442). Dabei sind alle Emissionen zu berücksichtigen, die durch die bestimmungsgemässe Nutzung der Anlage verursacht werden (BGE 123 II 325 E. 4a/bb S. 328); hierzu zählen insbesondere die von den Bewohnern, Beschäftigten, Besuchern und Kunden verursachten Verkehrsemissionen (BGE 120 Ib 436 E. 2a/bb S. 442). Die Emissionen sind im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist (Art. 11 Abs. 2 USG, Art. 18 LRV). Die Emissionsbegrenzungen werden verschärft, wenn feststeht oder zu erwarten ist, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden (Art. 11 Abs. 3 USG). Steht fest oder ist zu erwarten, dass übermässige Luftverunreinigungen auftreten, und werden diese nicht nur durch eine einzelne Anlage verursacht, so erstellt die Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verminderung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen

nötig sind (Massnahmenplan; vgl. Art. 44a USG i.d.F. der USG-Revision vom 21. Dezember 1995; Art. 19 und 31 ff. LRV). b) Es ist unbestritten, dass die Immissionsgrenzwerte gemäss Anhang 7 LRV für Stickoxide und Ozon im Bereich des Bauprojekts heute deutlich überschritten werden und dass diese Luftbelastung in erster Linie auf den motorisierten Verkehr zurückzuführen ist. Das Bauvorhaben befindet sich somit in einem lufthygienischen Belastungsgebiet, in dem Massnahmen zur Verminderung bzw. Beseitigung der übermässigen Immissionen getroffen werden müssen. c) Aufgrund des UVB, einer von der Beschwerdegegnerin in Auftrag gegebenen Verkehrsstudie und der Beurteilung des ATAL gingen Regierungsrat und Verwaltungsgericht davon aus, das umstrittene Projekt werde täglich etwa 2'100 Fahrzeugbewegungen auslösen, die zu 75% auf das Einkaufszentrum entfielen. In den Abendspitzenstunden werde das Strassengeviert Bern-, Engstringer-, Rüthi- und Friedaustasse um insgesamt 11% und der Knoten Engstringer-/Rütistrasse um 26% stärker belastet. Der UVB
BGE 124 II 272 S. 276

prognostizierte für das Jahr 1997 in einem Perimeter von 10 km projektbedingte NO_x-Emissionen von insgesamt 9,5 t/a NO_x und 1,7 t/a VOC (d.h. flüchtige organische Verbindungen, die als Vorläuferstoffe zur Ozonbildung beitragen) und für das Jahr 2002 von 7,7 t/a NO_x und 1,5 t/a VOC. Die Emissionen stammen zu rund einem Drittel vom Personenverkehr und zu zwei Dritteln vom Lastwagenverkehr. Während der UVB sowie die Stellungnahme des ATAL von anlagebedingten Mehrimmissionen von 1-2 µg/m³ ausgehen, nahm das Verwaltungsgericht an, aufgrund der in der Baubewilligung einerseits und im Luft-Programm andererseits vorgesehenen Massnahmen werde sich die tatsächliche Mehrbelastung eher an der unteren Grenze der Schätzung (d.h. um 1 µg/m³) bewegen. Diese Prognosen sind im wesentlichen unstrittig. Der Beschwerdeführer rügt zwar die Sachverhaltsfeststellungen des Verwaltungsgerichts; dabei stellt er jedoch nicht dessen tatsächliche Annahmen über die aus dem Projekt resultierenden Emissionen in Frage, sondern kritisiert deren Bewertung als "durchschnittliche" Emissionen. Auch das BUWAL hält die Berechnungen und Schätzungen des UVB grundsätzlich für realistisch, weist allerdings darauf hin, dass aufgrund verschärfter Abgasvorschriften nach dem Jahr 2002 mit einer Abnahme der Verkehrsemissionen zu rechnen sei und zudem berücksichtigt werden müsse, dass bei einem Verzicht auf Kundenparkplätze ein Teil der Fahrten andernorts im Massnahmenplangebiet ausgeführt würden.

3. Gemäss Art. 11 Abs. 2 USG sind Emissionen zunächst im Rahmen der Vorsorge so weit zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar ist. a) Das Bundesgericht hat Parkraumbeschränkungen mehrfach als vorsorgliche Massnahmen gemäss Art. 18 LRV für zulässig erachtet (BGE 120 Ib 436 E. 3a S. 453; Bundesgerichtsentscheid vom 17. Mai 1995 betr. Grancia E. 3d, URP 1995 S. 502; Entscheidung vom 20. Januar 1993 betr. Fribourg E. 5c, veröffentlicht in URP 1993 S. 177; vgl. auch ROBERT WOLF, Führt übermässige Luftverschmutzung zu Baubeschränkungen und Auszonungen? URP 1991 S. 75/76), und zwar nicht nur für oberirdische, sondern auch für unterirdische Parkplätze, die nach der Legaldefinition von Art. 2 Abs. 3 LRV an sich nicht zu den Verkehrsanlagen sondern zu den stationären Anlagen gehören. Diese Praxis beruht zum einen auf der gebotenen einheitlichen Beurteilung einer Anlage, zu der - wie auch im vorliegenden Fall - sowohl ober- als auch unterirdische Parkplätze gehören; zum anderen trägt sie dem Umstand Rechnung,

BGE 124 II 272 S. 277

dass die Verkehrsemissionen nur zu einem geringen Teil im geschlossenen Parkraum entstehen und von dort aus gesammelt als Abluft an die Umwelt abgegeben werden, sondern überwiegend ausserhalb der Anlage durch den von ihr induzierten Verkehr verursacht werden. Die Emissionsgrenzwerte von Anhang 1 LRV sind auf derartige Verkehrsemissionen nicht zugeschnitten (BGE 120 Ib 436 E. 2b S. 442). b) Als vorsorgliche Massnahme zur Verminderung der Verkehrsimmissionen kommt hier in erster Linie eine Beschränkung des Parkraums in Betracht, die sich als Bau- bzw. als Verkehrsvorschrift auf Art. 11 Abs. 2 USG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 lit. b und c und Abs. 2 stützen lässt (BGE 120 Ib 436 E. 3a S. 453; Bundesgerichtsentscheid vom 17. Mai 1995 betr. Grancia, E. 3e, URP 1995 S. 503). In durch den öffentlichen Verkehr gut erschlossenen Gebieten kann eine Beschränkung des Parkraums das Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel fördern und die durch den motorisierten Individualverkehr verursachten Emissionen verringern. Andere emissionsmindernde Massnahmen sind weder vom Beschwerdeführer noch von den kantonalen Instanzen in Betracht gezogen worden. c) Dem Vorsorgeprinzip, d.h. dem Gebot, Einwirkungen, die schädlich oder lästig werden könnten, frühzeitig zu begrenzen (Art. 1 Abs. 2 USG), liegt der Gedanke der Prävention zugrunde (H. Rausch, USG-Kommentar, Art. 1 N. 18). In diesem Sinne ist es nicht nur zulässig sondern geboten, im Rahmen von Art. 11 Abs. 2 USG die vorhersehbare Erhöhung des Verkehrsaufkommens im Zentrum Schlierens durch weitere projektierte Bauvorhaben zu

berücksichtigen. Im vorliegenden Fall geht aus den Akten hervor, dass bereits eine Geschäftshausüberbauung mit 510 Parkplätzen an der Brand-, Engstringer- und Bernstrasse bewilligt wurde; zudem ist ein McDonald's mit "drive-through window" an der Friedaustasse geplant und es wird mit der Entstehung von ca. 4'000 neuen Parkplätzen im benachbarten Industriegebiet Brand-Reitmen-Münchwiesen gerechnet. Vorsorgliche Massnahmen zur Begrenzung der Verkehrsemissionen drängen sich in dieser Situation auf, zumal die Schadstoffbelastung ohnehin schon die Schädlichkeitsgrenze überschreitet. d) Allerdings müssen vorsorgliche Massnahmen technisch und betrieblich möglich und wirtschaftlich tragbar sein (Art. 11 Abs. 2 USG), wobei auf einen mittleren und wirtschaftlich gesunden Betrieb der entsprechenden Kategorie von Einkaufszentren abzustellen ist (Art. 4 Abs. 3 LRV). Weder die Gemeinde noch der
BGE 124 II 272 S. 278

Regierungsrat noch das Verwaltungsgericht haben die wirtschaftliche Zumutbarkeit einer weiteren Einschränkung des Parkplatzangebots geprüft. aa) Die Beschwerdegegnerin behauptet, ohne die Realisierung aller bewilligter Parkplätze sei das Einkaufszentrum nicht mehr rentabel und könne das bewilligte Bauprojekt nicht realisiert werden. Schon die bisher bewilligte Parkplatzzahl liege an der absolut untersten Grenze; dies habe der "Ausstieg" des bisherigen Hauptmieters Coop gezeigt, der vertraglich knapp 300 Parkplätze allein für das Einkaufszentrum verlangt habe. bb) Für die Zumutbarkeit einer weiteren Parkraumbeschränkung spricht allerdings die von der Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich herausgegebene kantonale Wegleitung 1990 zur Ermittlung des Parkplatzbedarfs. Auch wenn es sich hierbei nicht um eine unmittelbar anwendbare Norm, sondern um eine Hilfestellung an die Gemeinden zur Ausarbeitung kommunaler Parkplatzverordnungen nach gleichen Grundsätzen handelt, ist sie immerhin als sachverständige Stellungnahme zum Parkplatzbedarf zu betrachten und als solche zu berücksichtigen. Nach der Wegleitung wird zunächst, unter Berücksichtigung von Ausnützung und Nutzweise des Grundstücks, der Normbedarf an Abstellplätzen berechnet, d.h. die Zahl von Plätzen, die notwendig wäre, wenn die Verkehrsbedürfnisse eines Objekts ausschliesslich mit privaten Verkehrsmitteln befriedigt werden müssten. Anschliessend werden die Bedarfswerte reduziert unter Berücksichtigung der Erschliessungsqualität durch den öffentlichen Verkehr und die Schadstoffbelastung der Luft. (Berechnung der Bedarfswerte nach der Wegleitung...)

Gemäss der Wegleitung ergibt sich somit eine wesentlich niedrigere Anzahl von Parkplätzen als die von der Gemeinde bewilligten 398 (bzw. 422), und zwar selbst dann, wenn nur die für die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr gebotene Reduktion berücksichtigt wird und nicht die lufthygienische Reduktion (die möglicherweise bereits eine verschärfte Emissionsbegrenzung darstellt). Dies ist zumindest ein Indiz dafür, dass eine weitere Reduktion der Parkplatzzahl zumutbar wäre, enthält doch die Wegleitung ein den Gemeinden zur Nachahmung empfohlenes, von der Baudirektion als allgemein zumutbar betrachtetes Modell zur Berechnung des Parkplatzbedarfs. cc) Diese Frage kann jedoch offengelassen werden, wenn die Parkplatzreduktion als verschärfte Emissionsbegrenzung auf Art. 11 Abs. 3 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 lit. b und c und Abs. 2 USG gestützt
BGE 124 II 272 S. 279

und damit unabhängig von der wirtschaftlichen Zumutbarkeit angeordnet werden kann.

4. a) Wird die übermässige Luftbelastung - wie im vorliegenden Fall - von einer Vielzahl von Anlagen zusammen verursacht, erstellt die Behörde einen Plan der Massnahmen, die zur Verhinderung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen nötig sind (Art. 44a USG; Art. 31 LRV i.d.F. der Änderung vom 15. Dezember 1997 [AS 1998 S. 223 f.]; entspricht Art. 31 Abs. 1 LRV a.F.). Der Massnahmenplan gibt die Quellen von Emissionen, die für die Entstehung der übermässigen Immissionen verantwortlich sind, und ihre Bedeutung für die Gesamtbelastung an, die Massnahmen zur Verhinderung oder Beseitigung der übermässigen Immissionen sowie den Beitrag, welchen die einzelnen Massnahmen dazu leisten (Art. 32 Abs. 1 lit. a-d LRV n.F.; entspricht Art. 31 Abs. 2 LRV a.F.). Aus diesen Bestimmungen sowie den Prinzipien der Koordination und der Lastengleichheit hat das Bundesgericht gefolgert, dass verschärfte Emissionsbegrenzungen grundsätzlich nicht isoliert anzuordnen, sondern durch den Massnahmenplan zu koordinieren sind (vgl. BGE 119 Ib 480 E. 5a und b S. 484 ff.; BGE 118 Ib 26 E. 5d-f S. 34 ff.). Von diesem Grundsatz lässt die Rechtsprechung allerdings Ausnahmen zu, z.B. bei anerkannter unzureichender Massnahmenplanung (BGE 119 Ib 480 E. 7a S. 490 oben). Im Entscheid vom 17. Mai 1995 betr. Grancia zog das Bundesgericht isolierte Massnahmen auch bei Neuanlagen mit überdurchschnittlichen (aber nicht übermässigen) Emissionen in Erwägung; es folgerte, dass es erst recht zulässig sei, die im Massnahmenplan vorgesehenen Massnahmen direkt, gestützt auf Art. 11 Abs. 3 und 12 USG, anzuwenden, und zwar auch dann, wenn der Massnahmenplan keine detaillierten Angaben enthält und die kommunale Planung noch nicht an den Massnahmenplan angepasst worden ist (E. 4b und d, URP 1995 S. 505 und S. 506 f.). In der Literatur werden verschärfte Emissionsbegrenzungen ausserhalb der

Massnahmenplanung z.T. noch weitergehend für zulässig erachtet (vgl. z.B. RETO JACOBS, Lastengleichheit - ein sinnvolles Prinzip bei der Anordnung verschärfter Emissionsbegrenzungen? URP 1994 S. 341 ff., insbes. S. 350 ff.: bei Neuanlagen generell; differenzierend ALEXANDER ZÜRCHER, Die vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Umweltschutzgesetz, Diss. Basel 1995, S. 101 ff.). Sind von einer einzelnen Anlage so erhebliche Emissionen zu erwarten, dass dadurch eine erforderliche Ergänzung der Massnahmenplanung präjudiziert würde, darf die Baubewilligung für die neue Anlage erst erteilt werden, wenn die

BGE 124 II 272 S. 280

vom Massnahmenplan für das umstrittene Projekt vorgesehenen Massnahmen erlassen und soweit nötig umgesetzt worden sind (BGE 119 Ib 480 E. 5e S. 487; Urteil des Bundesgerichts vom 1. Dezember 1995 betr. Solothurn, URP 1996 E. 4d S. 218; zuletzt BGE 123 II 337 E. 4b S. 346 ff.). b) Im vorliegenden Fall ist der kantonale Massnahmenplan Lufthygiene in seiner am 19. Juni 1996 revidierten Fassung ("Luftprogramm 1996") anwendbar, den bereits das Verwaltungsgericht seinem Entscheid zugrundegelegt hat und auf den sich beide Parteien sowie das BUWAL stützen. Dieser Plan wurde nach der Bewilligung des umstrittenen Projekts erlassen, so dass anzunehmen ist, dass er dieses (sowie weitere im Zentrum Schlierens geplante Bauvorhaben) bereits berücksichtigt. Die noch im Rekursverfahren vor dem Regierungsrat streitige Frage einer Präjudizierung der Revision des Massnahmenplans stellt sich daher vor Bundesgericht nicht mehr in dieser Form: Fraglich ist in erster Linie, ob auf der Grundlage des Massnahmenplans 1996 eine weitergehende Reduktion der Parkplatzzahl anzuordnen ist. Nur wenn dies zu verneinen wäre, müsste auf die Frage eingegangen werden, ob eine solche Massnahme auch ohne Massnahmenplan getroffen werden kann bzw. ob der jetzt geltende Massnahmenplan ergänzt und die Baubewilligung bis dahin verweigert werden müssen. c) Von der Frage, ob eine emissionsmindernde Massnahme isoliert oder nur gestützt auf einen Massnahmenplan angeordnet werden darf, ist die Frage nach dem Verhältnis zwischen Massnahmenplan und Nutzungsplanung zu unterscheiden. aa) Grundsätzlich stellt Art. 11 Abs. 3 eine gesetzliche Grundlage für die Anordnung der im Massnahmenplan enthaltenen Massnahmen dar, sofern es sich um Emissionsbegrenzungen im Sinne von Art. 12 USG handelt; eine weitere kantonale oder kommunale Rechtsgrundlage ist daher nicht unbedingt erforderlich. Hiervon geht auch Art. 44a Abs. 2 USG i.d.F. der USG-Revision vom 21. Dezember 1995 (in Kraft seit 1. Juli 1997) aus, wonach die Massnahmenpläne Massnahmen unterscheiden, die unmittelbar angeordnet werden können, und solche, für welche die rechtlichen Grundlagen noch zu schaffen sind. Allerdings kann in gewissen Fällen eine rechtssatzmässige Festlegung geboten sein, z.B. aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit (zur vergleichbaren Problematik bei vorsorglichen Emissionsbegrenzungen vgl. ALEXANDER ZÜRCHER, a.a.O., S. 346 ff.).

BGE 124 II 272 S. 281

bb) Dies trifft nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung insbesondere dann zu, wenn der Massnahmenplan eine Einschränkung der Bautätigkeit in luftbelasteten Gebieten vorsieht und damit in Widerspruch zur geltenden Zonenplanung tritt. Grundsätzlich ist in solchen Fällen die Bau- und Zonenordnung in dem dafür vorgesehenen Verfahren an den Massnahmenplan anzupassen; vor der Planänderung können zonenkonforme Bauprojekte, von denen für sich allein genommen bloss durchschnittliche Emissionen ausgehen, grundsätzlich nicht unter Hinweis auf eine übermässige Gesamtbelastung der Luft abgelehnt werden (BGE 118 Ib 26 E. 5e S. 36; BGE 119 Ib 480 E. 5c und d S. 485 ff.; BGE 120 Ib 436 E. 2c/cc S. 446). Diese Rechtsprechung beruht zum einen auf den bereits für den Massnahmenplan grundlegenden Prinzipien der Koordination und der Lastengleichheit (BGE 119 Ib 480 E. 7a S. 489): Die vom Massnahmenplan vorgesehenen emissionsmindernden Massnahmen sollen, soweit sie eine Beschränkung der Bautätigkeit erfordern, mit den Anliegen der Raumplanung koordiniert und die Lastengleichheit zwischen allen Bauvorhaben einer Zone gewährleistet werden. Zum anderen liefe es der Rechtssicherheit zuwider, ohne Abänderung des Zonenplans Massnahmen anzuordnen, welche die Errichtung an sich zonenkonformer Bauten verhindern oder jedenfalls weitgehend beschränken und damit den formell noch bestehenden Zonenplan aushöhlen oder sogar gegenstandslos machen würden. cc) Gestützt auf diese Rechtsprechung hielt das Verwaltungsgericht die Anordnung einer weitergehenden Parkplatzbeschränkung vor Änderung der kommunalen Bau- und Zonenordnung für unzulässig, weil es sich beim umstrittenen Projekt um eine zonenkonforme Anlage mit zwar erheblichen, nicht aber überdurchschnittlichen Emissionen handle. Demgegenüber vertritt der Beschwerdeführer die Auffassung, die zu erwartenden Verkehrsemissionen seien überdurchschnittlich, weshalb die Parkplatzbeschränkung unmittelbar gestützt auf Art. 11 Abs. 3 und Art. 12 USG angeordnet werden könne. Beide Seiten stützen sich im wesentlichen auf den Bundesgerichtsentscheid vom 17. Mai 1995 betr. Grancia und heben - je nach Standpunkt - die Ähnlichkeiten bzw. Unterschiede jenes

Sachverhalts mit dem hier vorliegenden hervor (Grösse des Einkaufszentrums, Zahl der Parkplätze, prozentuale bzw. absolute Zunahme der Luftbelastung aufgrund des Projekts, Verkehrserschliessung, Prognose der Luftbelastung für das Jahr 2010 usw.). dd) Zunächst stellt sich die Frage, ob eine Reduktion der zulässigen Parkplatzzahlen überhaupt eine mit dem Zonenplan unvereinbare BGE 124 II 272 S. 282

Einschränkung der Bautätigkeit im Sinne der zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung darstellt: Anders als in den Fällen Herisau (BGE 118 Ib 26) und Schwerzenbach (BGE 119 Ib 480) wird im vorliegenden Fall die Überbauung des Grundstücks nicht grundsätzlich in Frage gestellt, sondern lediglich eine Verminderung der Parkplatzzahl verlangt. Es liesse sich die Auffassung vertreten, derartige Beschränkungen seien im Baubewilligungsverfahren ohne vorgängige Abänderung der Nutzungsplanung möglich, solange dadurch Bauten, die im Rahmen der zonenkonformen Nutzung als "normale" bzw. durchschnittliche Verschmutzungsquellen zu betrachten sind, nicht völlig verunmöglicht werden und die Grundsätze der Rechtsgleichheit, der Koordination und der Verhältnismässigkeit beachtet werden (so R. WOLF, a.a.O., S. 80 f.; vgl. auch A. ZÜRCHER, a.a.O., S. 103). Allerdings ist im vorliegenden Fall zwischen den Parteien streitig, ob eine weitere Parkplatzreduktion möglich ist, ohne das Bauvorhaben insgesamt zu gefährden (vgl. oben, E. 3d). Die angesprochenen Fragen können jedoch offenbleiben, wenn es sich im vorliegenden Fall um eine Baute mit überdurchschnittlichen Emissionen im Sinne der oben zitierten bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt. ee) Die Abgrenzung zwischen durchschnittlichen und überdurchschnittlichen Emissionen kann nicht abstrakt nach absoluten Zahlen oder Prozenten getroffen werden, sondern nur mit Blick auf die betreffende Nutzungszone: Gehen von einer Anlage lediglich die Emissionen aus, die typischerweise mit Anlagen dieser Zone verbunden sind, erfordern die Grundsätze der Koordination, der Lastengleichheit und der Rechtssicherheit i.d.R. die Änderung des Zonenplans (z.B. Änderung der zulässigen Nutzung, Herabsetzung der Grundstücksausnützung, im Extremfall sogar Auszonung). Handelt es sich dagegen um ein Vorhaben, dessen Emissionen über den "Zonendurchschnitt" hinausgehen, wird weder das Rechtsgleichheitsgebot noch die Planbeständigkeit in Frage gestellt, wenn speziell für dieses Vorhaben emissionsmindernde Massnahmen im Baubewilligungsverfahren angeordnet werden. Geschieht dies auf der Grundlage des Massnahmenplans, ist gleichzeitig die Koordination der Massnahmen und die Lastengleichheit unter Emittenten vergleichbarer Grösse gewährleistet. Eine vorgängige Anpassung des Zonenplans ist nur sinnvoll und geboten, wenn die Einschränkung auf eine Abänderung des Zonenregimes hinausläuft, z.B. weil sie alle Bauten einer Zone betrifft oder gewisse Nutzungsarten von vornherein ausschliesst. Dagegen werden Massnahmen, die nur bei BGE 124 II 272 S. 283

ganz bestimmten Anlagen erforderlich sind und auf diese zugeschnitten sind, häufig so detailliert und speziell sein, dass sie sich für eine Aufnahme in den Zonenplan ohnehin nicht eignen. ff) Das streitige Projekt liegt in einer Zentrumszone, in der Wohnbauten, Handels- und Dienstleistungsbetriebe, Verwaltungen sowie mässig störende Gewerbebetriebe eingerichtet werden dürfen (§ 51 des Zürcher Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975; PBG), d.h. Bauten mit sehr unterschiedlicher Emissionswirkung. Die Emissionen eines Einkaufszentrums der vorliegenden Grösse liegen jedenfalls über dem zonenüblichen Durchschnitt: Derartige Vorhaben weisen einen bedeutend höheren Besucherverkehr auf als andere Bauten und induzieren erheblich mehr Verkehr als z.B. Verwaltungs- oder Bürogebäude. Aus diesem Grund sind Einkaufszentren ab einer gewissen Grösse auch UVP-pflichtig (vgl. Ziff. 80.5 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 [SR 814.011; UVPV] - ab einer Verkaufsfläche von 5'000 m²) und unterliegen in einigen Kantonen der Quartierplanpflicht (vgl. z.B. Art. 47 lit. m, Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions des Kantons Waadt vom 4. Dezember 1985 [ab einer Verkaufsfläche von 2'000 m²]) oder besonderen Anforderungen im Hinblick auf ihre Umweltverträglichkeit (vgl. z.B. Art. 69 i.V.m. Art. 68 lit. b, Legge cantonale di applicazione della legge federale sulla pianificazione del territorio des Kantons Tessin vom 23. Mai 1990 [ab einer Verkaufsfläche von 1'000 m²]). d) Handelt es sich somit um ein Bauvorhaben mit überdurchschnittlichen Emissionen, können emissionsmindernde Massnahmen im Baubewilligungsverfahren, gestützt unmittelbar auf den Massnahmenplan und das USG, angeordnet werden, ohne die Anpassung der BZO Schlierens an das Luftprogramm 1996 abwarten zu müssen. 5. Voraussetzung ist allerdings, dass der Massnahmenplan eine derartige Massnahme vorsieht. Dies ist im folgenden näher zu prüfen. a) Der kantonale Massnahmenplan Lufthygiene in seiner am 19. Juni 1996 revidierten Fassung ("Luftprogramm 1996") enthält im Teilplan "Personen- und Güterverkehr", Massnahmenblatt PV2, Aussagen zur Parkraumbewirtschaftung als Massnahme zur Verringerung der Verkehrsemissionen. Danach sollen Parkplätze nur noch soweit verlangt und zugelassen werden, wie dies die Kapazitäten des Strassensystems ermöglichen. In den

Agglomerationen, in denen die
BGE 124 II 272 S. 284

Strassenkapazitäten teilweise bald ausgeschöpft sind und die Luft übermässig mit Schadstoff belastet ist, sollen durch Herabsetzung der minimalen Pflichtparkplatzzahl und Festsetzung eines Maximums bei Neubauten weniger Parkplätze gebaut werden. Für die Agglomeration Zürich und Winterthur sollen regionale Begrenzungen der Gesamtparkplatzzahlen festgelegt werden. Als Massnahme wird u.a. die Überarbeitung der Wegleitung der Baudirektion zur Ermittlung des Parkplatzbedarfs bis Anfang 1997 genannt; die Städte Zürich und Winterthur sowie die Agglomerationsgemeinden werden verpflichtet, ihre kommunalen Erlasse zur Regelung der Zahl der Abstellplätze bis Ende 1999 an die überarbeitete Wegleitung der Baudirektion anzupassen. Gemeinden, welche ihre Regelung bereits der Wegleitung vom Juni 1990 angepasst haben, wird diese Frist bis Ende 2002 erstreckt. Bis Ende 1997 soll ein Antrag zur Ergänzung des Richtplans durch regionale Begrenzungen der Gesamtparkplatzzahlen in den Agglomerationen Zürich und Winterthur vorgelegt werden. Der Massnahmenplan geht davon aus, dass die PW-Fahrten in der Agglomeration und den Städten Zürich und Winterthur durch die Parkraumbewirtschaftung um 10% reduziert werden können und rechnet mit einer Emissionsreduktion für Stickoxide von 170 t/a im Jahr 2000 und von je 130 t/a in den Jahren 2005 und 2010; für VOC wird die Emissionsreduktion auf 50 t/a im Jahr 2000 und je 30 t/a in den Jahren 2005 und 2010 geschätzt. b) Im Zeitpunkt des verwaltungsgerichtlichen Entscheids fehlten allerdings konkrete Aussagen des Massnahmenplans zur Parkplatzzahl: Die den Gemeinden angesetzte Frist für die Einreichung von Vernehmlassungen zum Entwurf der "Weisung zur Regelung des Parkplatzbedarfs in kommunalen Erlassen" ist erst Ende Juni 1997 abgelaufen; zudem ist nach Aussage der Direktion der öffentlichen Bauten angesichts der den Zürcher Gemeinden bei der Erstellung von Parkplatzreglementen zustehenden Autonomie noch unklar, inwieweit die Weisung der Baudirektion für die Gemeinden verbindliche Wirkung haben wird. Immerhin hätte die Möglichkeit bestanden, bis zur Überarbeitung der kantonalen Wegleitung mindestens die Einhaltung der Maximalzahlen der geltenden Wegleitung vom Juni 1990 zu verlangen. Auf dieser beruht denn auch die von dem Beschwerdeführer bzw. dem ATAL verlangte Beschränkung der Parkplatzzahl. Die Wegleitung 1990 war zwar nicht formell Bestandteil des Zürcher Massnahmenplans, wurde aber im Zusammenhang mit diesem erarbeitet und erlassen und wird im revidierten Massnahmenplan 1996 ausdrücklich

BGE 124 II 272 S. 285

als Massnahme der Parkraumbewirtschaftung zur Verminderung der Luftbelastung erwähnt. Die Wegleitung ist - zumindest was die Berücksichtigung der Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln angeht - hinreichend bestimmt, um unmittelbar angewandt werden zu können und um eine rechtsgleiche Behandlung der Betroffenen zu gewährleisten. c) Voraussetzung wäre allerdings, dass der Massnahmenplan eine solche unmittelbare Anwendung zulässt. Gemäss Art. 44a Abs. 2 USG i.d.F. der USG-Revision vom 21. Dezember 1995 unterscheidet der Massnahmenplan diejenigen Massnahmen, welche unmittelbar angeordnet werden können, und solche, für welche die rechtlichen Grundlagen noch zu schaffen sind. Diese Bestimmung ist am 1. Juli 1997 in Kraft getreten, also nach Erlass des Luftprogramms 1996. Sie bringt jedoch einen schon vorher geltenden allgemeinen Grundsatz zum Ausdruck: Es ist grundsätzlich Sache des Massnahmenplans, die für die Verbesserung der Luftqualität erforderlichen Massnahmen auszuwählen, Art und Weise ihres Vollzugs zu bestimmen und den Realisierungszeitraum festzulegen (so jetzt auch Art. 32 Abs. 1 lit. e-g LRV i.d.F. vom 15. Dezember 1997); dazu gehört auch die Entscheidung, ob solche Massnahmen unmittelbar durch Einzelverfügung oder erst aufgrund kantonalen oder kommunaler Verordnungen bzw. Zonenreglementen anzuordnen sind. Im vorliegenden Fall verweist das Massnahmenblatt PV2 in erster Linie auf die Umsetzung durch Abänderung der kommunalen Erlasse zur Regelung der Zahl der Abstellplätze und setzt den Gemeinden hierfür Fristen bis Ende 1999 bzw. Ende 2002. Andererseits wird in der Rubrik "Rechtslage/Zuständigkeit/Hinweise zur Realisierung" neben der Umsetzung bei der Revision kommunaler Bauordnungen und/oder Parkierungsverordnungen auch die Umsetzung im Baubewilligungsverfahren genannt. Daraus folgt, dass der Massnahmenplan eine unmittelbare Umsetzung im Baubewilligungsverfahren jedenfalls bei Vorhaben mit überdurchschnittlichen Emissionen nicht von vornherein ausschliesst. Diese Auslegung wird durch die Ziele bzw. Prognosen des Massnahmenplans bestätigt: Das Luftprogramm 1996 prognostiziert bereits für das Jahr 2000 erhebliche Reduktionen der NOx- und VOC-Emissionen aufgrund der Parkraumbewirtschaftung, zu einem Zeitpunkt also, in welchem die Anpassungsfrist für die Gemeinden gerade erst abgelaufen sein wird. d) Allerdings besteht bei der Anwendung des kantonalen Massnahmenplans ein Ermessensspielraum der kantonalen Behörden, den

BGE 124 II 272 S. 286

das Bundesgericht respektieren muss. Es liegt in ihrem Ermessen zu bestimmen, ob sich im vorliegenden Fall die unmittelbare Anwendung der kantonalen Wegleitung im Baubewilligungsverfahren rechtfertigt und inwieweit diese eine Beschränkung des Parkraums verlangt. Das Bundesgericht kann daher nicht selbst gestützt auf den kantonalen Massnahmenplan (bzw. die Wegleitung 1990) eine Beschränkung der Parkplatzzahl anordnen, sondern lediglich prüfen, ob die kantonalen Behörden ihr Ermessen unter- oder überschritten oder missbraucht haben. Es erscheint fraglich, ob ein gänzlicher Verzicht auf Parkplatzbeschränkungen auch für Bauvorhaben mit überdurchschnittlichen Emissionen bis zum Ablauf der den Gemeinden eingeräumten Umsetzungsfristen ermessensfehlerfrei wäre: Müssten bis zum Jahr 2000 (und sogar noch darüber hinaus) Vorhaben mit hoher Parkplatzzahl auf der Grundlage der geltenden kommunalen Reglemente bewilligt werden, könnte das Parkraumangebot noch massiv erhöht werden und damit die vom Massnahmenplan vorgesehene Parkraumbewirtschaftung präjudiziert werden. Die nachträgliche Anordnung von Parkplatzbeschränkungen für bereits errichtete Bauten ist im Massnahmenplan nicht vorgesehen; sie würde auch einen viel schwereren Eingriff bedeuten als Beschränkungen im Baubewilligungsstadium (z.B. wenn ein Projekt mit geringerer Parkplatzzahl nicht mehr rentabel ist oder anders hätte geplant und ausgeführt werden müssen). Auch wenn eine Reduzierung des Parkraums nur einen Teil der Autofahrer zum Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel bewegt, während ein gewisser Anteil der Fahrten andernorts im Massnahmenplangebiet anfällt, handelt es sich doch um eine der wenigen Massnahmen, die den Gemeinden zur Reduzierung der Luftbelastung auf ihrem Gebiet zur Verfügung stehen; die Parkraumbewirtschaftung wird denn auch vom Massnahmenplan als wichtiger Beitrag der Gemeinden und Städte zur Reduzierung der Stickoxidbelastung beurteilt. Gemäss Art. 33 Abs. 1 LRV n.F. (entspricht Art. 31 Abs. 3 LRV a.F.) sind die im Massnahmenplan angegebenen Massnahmen in der Regel innert fünf Jahren zu verwirklichen. Ohne unmittelbare Anwendung der kantonalen Wegleitung zumindest bei Vorhaben mit überdurchschnittlichen Emissionen würde die Parkraumbewirtschaftung erst im Jahr 2000 oder sogar noch später zu greifen beginnen; das vom Massnahmenplan vorgegebene Ziel einer NO_x-Reduktion von 170 t/a und einer VOC-Reduktion von 50 t/a bereits im Jahr 2000 liesse sich kaum realisieren. Schliesslich erscheint es unter dem Gesichtspunkt der Lastengleichheit problematisch,
BGE 124 II 272 S. 287

ab dem Jahr 2000 (bzw. 2002) einschneidende Beschränkungen des Parkplatzangebots für alle Neubauten vorzuschreiben, bis dahin aber die Errichtung von Parkplätzen selbst für Bauvorhaben mit überdurchschnittlichen Emissionen auf der Grundlage der geltenden kommunalen Reglemente zuzulassen, ohne eine nachträgliche Anpassung an die revidierte Wegleitung vorzusehen (vgl. BGE 119 Ib 480 E. 5b S. 485). Den Bedenken der Baudirektion, eine unmittelbare Anwendung der kantonalen Wegleitung könne die Gemeindeautonomie verletzen, lässt sich durch die Anerkennung eines gewissen Spielraums der Gemeindebehörden bei der Umsetzung der Wegleitung im Baubewilligungsverfahren Rechnung tragen. Die Frage braucht jedoch nicht abschliessend entschieden zu werden. Bisher haben nämlich die kantonalen Behörden das ihnen durch Art. 11 Abs. 3 USG i.V.m. Art. 31 ff. LRV und dem kantonalen Massnahmenplan eingeräumte Ermessen überhaupt nicht ausgeübt, sondern fühlten sich zu Unrecht an die in Art. 27 BZO enthaltenen Mindest-Parkplatzzahlen gebunden; damit haben sie Bundesrecht verletzt.